Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 6. veebruaril 2019[1]

Kohtuasi C-391/17

Euroopa Komisjon
versus

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Omavahendid – Otsus 91/482/EMÜ – Ülemeremaade ja -territooriumide Euroopa Liiduga assotsieerimine – Alumiiniumi import Anguillast – Ümberlaadimine – Ülemeremaa või -territooriumi tolli poolt ekslikult väljastatud EXP-ekspordisertifikaadid – Importiva liikmesriigi kogumata tollimaksud – ÜMTga erisuhet omava liikmesriigi rahaline vastutus – Muus liikmesriigis tekkinud ELi omavahendite kaotuse hüvitamine

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Komisjon palub tuvastada, et Ühendkuningriik on rikkunud EÜ artiklis 5 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest tulenevaid kohustusi.[2] See on tingitud sellest, et Ühendkuningriik ei kompenseerinud omavahendite kaotuse summat, mis oleks tulnud teha liidu eelarvele kättesaadavaks. See summa on seotud tollimaksudega, mida ei kogutud kolmandatest riikidest pärit alumiiniumi saadetiste importimisel Itaaliasse. Asjaomane summa oleks kogutud, kui Ühendkuningriigi ülemeremaade ja -territooriumide (ÜMTde) hulka kuuluva Anguilla toll ei oleks ajavahemikus 1998–2000 väljastanud asjaomaseid ekspordisertifikaate reekspordiks Euroopa Liitu, rikkudes otsuse 91/482/EMÜ[3] artikli 101 lõiget 2. Komisjon on seisukohal, et Ühendkuningriik vastutab liidu õiguse kohaselt selle omavahendite kaotuse eest, mille on põhjustanud Ühendkuningriigi ÜMT. Komisjon väidab, et lojaalse koostöö kohustuse kohaselt peab asjaomane liikmesriik nüüd ELi eelarvesse maksma tollimaksu summa, mida muu liikmesriik (Itaalia) ei kogunud, kaasa arvatud kogunenud intressid.

2. Paralleelse hagiga kohtuasjas C-395/17 komisjon *vs.* Madalmaade Kuningriik, mille kohta esitan eraldi ettepaneku, taotleb komisjon sarnast tuvastamist ja omavahendite kaotuse hüvitamist. See kohtuasi on seotud Curaçao ja Aruba, Madalmaade Kuningriigi kahe ÜMT, tolli väidetavate rikkumistega.

3. Nõude tehniline ja keeruline olemus, mida tuleb mitu korda uuesti lugeda, et mõista, mida komisjon nõuab, ei tohiks varjata asjaolu, et pinna all on palju rohkem peidus. Hagid ei ole need, mis need näivad olevat. Tollieeskirjade tehniliste aspektide hägususes, ainulaadse juhtumi keerulises asjaolude kogumis ja üsna rikkaliku menetlusajaloo hämaruses, mille selgus meenutab tõepoolest [draamasarja]

1 Algkeel: inglise.

2 Sellest sai hiljem EÜ artikkel 10 ja on nüüd ELL artikli 4 lõige 3.

3 Nõukogu 25. juuli 1991. aasta otsus 91/482/EMÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Majandusühendusega (EÜT 1991, L 263, lk 1; edaspidi „ÜMT otsus“).

„Twin Peaks“, peitub oluline struktuuriline ja põhiseaduslik küsimus. Kas komisjon saab ELTL artikli 258 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse alusel taotleda tuvastamist, et liikmesriik (Ühendkuningriik) on rikkunud lojaalse koostöö kohustust tulenevalt sellest, et asjaomane liikmesriik ei hüvitanud muus liikmesriigis (Itaalia) ELi eelarvele tekkinud kahju asjaomase liikmesriigi ÜMT (Anguilla) toime pandud väidetava liidu õiguse rikkumise tõttu (üsna kauges) minevikus? Kas komisjon saab nõuda hüvitisena kõnealuse kohustuste rikkumise hagiga Euroopa Liidule tekitatud kahju hüvitamist? Kui selline hagi on ELTL artikli 258 alusel tõepoolest vastuvõetav, siis milline on tõendamiskoormis, mida komisjon peab täitma, et hagi osutuks edukaks?

II. Õiguslik raamistik

A. Omavahendite süsteem

4. Käesoleva kohtuasja asjaolude suhtes kohaldatakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1552/89,[4] mida on muudetud määrusega (EMÜ, Euratom) nr 1355/96[5] (edaspidi „määrus nr 1552/89“).

5. Vastavalt määruse nr 1552/89 artiklile 2:

„1. Käesoleva määruse kohaldamisel loetakse otsuse 88/376/EMÜ, Euratom artikli 2 lõike 1 punktides a ja b osutatud ühenduse omavahendite nõue kindlaksmääratuks niipea, kui tollieeskirjades ette nähtud tingimused seoses nõude arvestuskande tegemise ja võlgniku teavitamisega on täidetud.

1a. Lõikes 1 osutatud kindlaksmääramise kuupäev on tollieeskirjades ette nähtud arvestusregistrisse kandmise kuupäev.

[…]

1b. Vaidlusalustel juhtudel eeldatakse, et pädevatel haldusasutustel on võimalik lõikes 1 osutatud kindlaksmääramise eesmärgil nõude summa välja arvutada hiljemalt ajaks, mil tehakse esimene haldusotsus võlgnikule võlast teatamise kohta, või hiljemalt kohtusse pöördumise ajaks, kui see toimub varem.

Lõikes 1 osutatud kindlaksmääramise kuupäevaks loetakse haldusotsuse kuupäev või kohtumenetluse algatamise järel tehtava väljaarvutamise kuupäev.“ [Siin ja edaspidi on osundatud määrust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

6. Määruse nr 1552/89 artikli 6 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Omavahendite raamatupidamisarvestust peab iga liikmesriigi riigikassa või iga liikmesriigi määratud asutus ning see jaguneb vastavalt vahendite liigile.

[…]

2. a) Vastavalt artiklile 2 kindlaks määratud nõuded tuleb käesoleva lõike punkti b alusel kanda raamatupidamisarvestusse hiljemalt esimesel tööpäeval pärast nõude kindlaksmääramise kuule järgneva teise kuu üheksateistkümnendat kuupäeva.;

4 Nõukogu 29. mai 1989. aasta määrus, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 88/376/EMÜ, Euratom (EÜT 1989, L 155, lk 1).

5 Nõukogu 8. juuli 1996. aasta määrus, millega muudetakse määrust nr 1552/89, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 88/376/EMÜ, Euratom (EÜT 1996, L 175, lk 3).

b) Kindlaksmääratud nõuded, mis ei ole punktis a osutatud raamatupidamisarvestusse kantud, sest need on veel sisse nõudmata, ning millele ei ole antud tagatist, kantakse punktis a ette nähtud aja jooksul eraldi raamatupidamisarvestusse. Liikmesriigid võivad kasutada seda korda juhul, kui kindlaksmääratud nõuded, millele on antud tagatis, vaidlustatakse ning need võivad vaidluste lahendamise tulemusena muutuda.

[…]“.

7. Vastavalt määruse nr 1552/89 artikli 10 lõikele 1: „Pärast 10% sissenõudmiskulude mahaarvamist vastavalt otsuse 88/376/EMÜ, Euratom artikli 2 lõikele 3 tehakse kanne kõnealuse otsuse artikli 2 lõike 1 punktides a ja b osutatud omavahendite kohta hiljemalt sellele kuule järgneva teise kuu üheksateistkümnendale kuupäevale järgneval esimesel tööpäeval, mil nõue artiklis 2 ette nähtud korras kindlaks määrati.

Artikli 6 lõike 2 punkti b alusel eraldi raamatupidamisarvestusse kantavate nõuete puhul tuleb kanne teha siiski hiljemalt nõude sissenõudmise kuule järgneva teise kuu üheksateistkümnendale kuupäevale järgneval esimesel tööpäeval.“

8. Määruse nr 1552/89 artikkel 11 on sõnastatud järgmiselt: „Mis tahes hilinemise eest summade kandmisel artikli 9 lõikes 1 osutatud kontole peab asjaomane liikmesriik maksma viivist asjaomase liikmesriigi rahaturul maksetähtpäeval lühiajaliste laenude puhul kehtiva intressimäära alusel, mida on tõstetud kahe protsendipunkti võrra. Sellele määrale lisandub 0,25 protsendipunkti iga viivitatud kuu kohta. Suurendatud määra kohaldatakse kogu viivitusaja suhtes.“

9. Määruse nr 1552/89 artikli 17 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada artikli 2 kohaselt kindlaks määratud nõuetele vastavate summade komisjonile kättesaadavaks tegemine käesolevas määruses ette nähtud korras.

2. Liikmesriigid on vabastatud kindlaks määratud nõuetele vastavate summade komisjoni käsutusse andmise kohustusest ainult sellisel juhul, kui kõnealused summad on vääramatu jõu tõttu sisse nõudmata jäänud. Lisaks sellele võivad liikmesriigid nende summade komisjonile kasutatavaks tegemise kohustuse täitmata jätta erijuhtudel, kui pärast asjaomase juhtumiga seotud asjaolude põhjalikku hindamist ilmneb, et liikmesriikidest sõltumatutel põhjustel ei ole neid summasid pikas perspektiivis võimalik sisse nõuda. Sellised juhtumid tuleb ära nimetada lõikes 3 nimetatud aruandes, kui nendega seotud summad, konverteerituna riigisisesesse vääringusse eelmise kalendriaasta oktoobrikuu esimesel tööpäeval kehtinud kursi alusel, on üle 10 000 eküü; selles aruandes tuleb esitada põhjused, miks liikmesriigil ei olnud võimalik kõnealuseid summasid kasutatavaks teha. Komisjon võib vajaduse korral edastada oma märkused asjaomasele liikmesriigile kuue kuu jooksul.

[…]“.

10. Määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000[6] asendas määruse nr 1552/89. Kõnealuse määruse artikli 2 lõike 1 punktid 2 ja 3, artikli 6 lõige 1 ja lõike 3 punktid a ja b, artikli 10 lõige 1 ja artikkel 11 vastavad põhimõtteliselt eespool nimetatud määruse nr 1552/89 sätetele. Määruse nr 1552/89 artikkel 17 asendati määruse nr 1150/2000 artikliga 17 ja seda on muudetud määrusega (EÜ, Euratom) nr 2028/2004.[7]

6 Nõukogu 22. mai 2000. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 94/728/EÜ, Euratom (EÜT 2000, L 130, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 169).

7 Nõukogu 16. novembri 2004. aasta määrus, millega muudetakse määrust nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 94/728/EÜ, Euratom (ELT 2004, L 352, lk 1).

B. ÜMT otsus

11. ÜMT otsuse artikli 101 lõige 2, mis on käesoleval juhul *ratione temporis* kohaldatav, sätestab:

„Tooteid, mis ei ole pärit ÜMTst, kuid mis on mõnes ÜMTs vabas ringluses ja mis sellisel kujul ühendusse reeksporditakse, lubatakse ühendusse importida tollimaksuvabalt ja vabastatuna samaväärse toimega maksudest tingimusel, et:

– nende pealt on asjaomases ÜMTs makstud tollimakse või samaväärse toimega makse summas, mis on võrdne või suurem ühenduses samade, enamsoodustusrežiimi kasutatavatest kolmandatest riikidest pärit toodete importimisel kehtivatest tollimaksudest;

– toodete suhtes ei ole kohaldatud täielikku või osalist tollimaksudest ja samaväärse toimega maksudest vabastamist või nimetatud maksude tagastamist;

– toodetega on kaasas ekspordisertifikaat.“ [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

III. Asjaolud ja kohtueelne menetlus

12. Anguilla on üks EÜ asutamislepingu II lisas loetletud Ühendkuningriigi ülemeremaadest ja -territooriumidest ja nimetatud lisa suhtes kohaldatakse kõnealuse lepingu IV osa. ÜMT otsust kohaldati asjaomasel ajal ka selle territooriumi suhtes.

13. Aastal 1998 kehtestati Anguillas ümberlaadimise kord, et saada kasu ÜMT otsuse artikli 101 lõikest 2. Anguillasse imporditi kolmandatest riikidest pärit alumiiniumi. Kohalikku 6-protsendilist tollimaksu tasusid Anguilla importijad. Anguillas tegutsev äriühing Corbis Trading (Anguilla) Limited (edaspidi „Corbis“) maksis impordiagendina „eksporditasu“ kaubasaajast äriühingutele, et suunata lasti läbi Anguilla. Seejärel esitas Corbis selle makse Anguilla valitsusele, et viimane hüvitaks selle kulu. Pärast seda väljastasid Anguilla ametiasutused Euroopa Liitu reeksporditava alumiiniumi jaoks EXP-ekspordisertifikaadid.

14. United Kingdom's Foreign and Commonwealth Office'il (Ühendkuningriigi välis- ja Rahvaste Ühenduse asjade ministeerium, edaspidi „välisministeerium“) tekkis kahtlus tegevuse õiguspärasuses. Välisministeerium esitas Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs'ile (Ühendkuningriigi maksu- ja tolliamet, edaspidi „maksu- ja tolliamet“) ametliku taotluse asja uurida. See uurimine toimus 1998. aasta novembris. Maksu- ja tolliamet järeldas, et ÜMT otsuse artikli 101 lõike 2 kohased EXP-ekspordisertifikaatide väljastamise nõuded ei olnud täidetud. Uurimise tulemused edastati pettuste tõkestamise kooskõlastusüksusele (edaspidi „UCLAF“)[8] 25. novembril 1998.

15. Pärast seda muutis Corbis 1998. aastal oma arvete esitamise tava. Corbise poolt Anguilla valitsusele väljastatud arvetest nähtub, et need on väljastatud Corbise „osutatud teenuste“ eest. Nendes ei viidatud enam „eksporditasule“.

8 Kõnealuse üksuse järeltulijaks oli pettuste tõkestamise kooskõlastamise töökond, millest pärast sai Euroopa Pettustevastane Amet (edaspidi „OLAF“). Vt komisjoni 28. aprilli 1999. aasta otsus 1999/352/EÜ, ESTÜ, Euratom, millega asutatakse Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) (EÜT 1999, L 136, lk 20; ELT eriväljaanne 01/003, lk 110).

16. 6. jaanuaril 1999 kirjutas maksu- ja tolliamet komisjonile, et teavitada komisjoni asjaolust, et maksu- ja tolliamet ei soovi enam juhtida UCLAFi ega muude liikmesriikide tähelepanu Anguilla väljastatud ekspordisertifikaatidele. Pärast Anguilla House of Assembly (seadusandlik kogu) 22. jaanuari 1999. aasta ettepanekut pidi iga ÜMT otsuse kohaselt Anguilla kaudu Euroopa Liitu ümberlaaditud toote suhtes kohaldama tollimaksumäära, mis oli samaväärne kõnealuse toote suhtes kehtiva ELi tariifiga.

17. 18. veebruaril 1999 andis UCLAF määruse (EÜ) nr 515/97/EÜ artikli 45 kohase teatise (AM 10/1999).[9] Ta märkis, et ligikaudu 50% Anguilla poolt tollimaksudena kogutud summadest hüvitati „eksporditasudena“ ja muude kuludena. UCLAF järeldas, et need maksed olid seotud tollimaksude kogumisega. Seepärast soovitas UCLAF liikmesriikide tollidele, „et kõik Anguilla ametiasutuste väljastatud EXP-ekspordisertifikaadid lükataks tagasi ja et tulevaselt impordilt võetaks hoiuse või tagatise vormis täies ulatuses 6% tollimaksu kuni ajani, mil need kahtlused on kõrvaldatud“.

18. Ajavahemikus 1999. aasta märtsist kuni 2000. aasta juunini reeksporditi Anguillast Itaaliasse alumiiniumi, mis oli esialgu imporditud Anguillasse kolmandatest riikidest.

19. 28. mail 2003 avaldas OLAF ühise missiooniaruande, milles teatati, et importijatele eksporditasuna makstud majanduslik stiimul oli 25 Ameerika Ühendriikide dollarit (USD) ühe tonni alumiiniumi kohta.

20. 28. detsembril 2004 võttis komisjon Itaalia taotluse alusel vastu otsuse REC 03/2004. 17. märtsil 2003 nõudis kõnealune liikmesriik tollimaksu tasumist Itaalia äriühingult, mis oli 1. aprillil 1999 importinud Itaaliasse alumiiniumist varbmaterjali, millele lisati Anguilla väljastatud EXP-ekspordisertifikaadid. Kõnealune äriühing oli taotlenud arvestuskande tegemisest loobumist või teise võimalusena asjaomaste imporditollimaksude vähendamist. Oma otsuses jõudis komisjon järeldusele, et tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkti b kohaselt oli õigustatud loobuda tollivormistusjärgsest imporditollimaksude järelarvestuskandest kõnealusel konkreetsel juhul.[10] Komisjon märkis, et otsuses REC 03/2004 käsitletava juhtumiga võrreldavaid juhtumeid tuleks kohelda samamoodi, kui asjaolud on faktiliselt ja õiguslikult sarnased.[11]

21. Vastuseks Madalmaade taotlusele võttis komisjon 26. mail 2006 vastu otsuse REM 03/2004. Aastal 1998 vedas üks Saksamaa äriühing alumiiniumi Kanadast ja importis seda Euroopa Liitu Saint-Pierre ja Miqueloni (Prantsusmaa ÜMT) kaudu. 20. detsembril 2000 taotlesid Madalmaade ametiasutused sellelt äriühingult tollimaksu tasumist ja kõnealune äriühing nõudis omakorda tollimaksu vähendamist tolliseadustiku artikli 239 alusel.[12] Komisjon otsustas, et tegemist on erilise olukorraga kõnealuse sätte tähenduses ja et imporditollimaksu vähendamine oli asjakohane. Komisjon märkis, et tagasimaksmise või vähendamise taotlusi, mis on seotud liitu impordiga Saint-Pierre ja Miquelonist, Anguillast ja Madalmaade Antillidelt ning mis on faktiliselt ja õiguslikult võrreldavad, käsitletakse sarnaselt.

9 Nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrus liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks (EÜT 1997, L 82, lk 1; ELT eriväljaanne 02/008, lk 217).

10 Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1992, L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/004, lk 307). Nimetatud määruse artikli 220 lõike 2 punkti b kohaselt loobutakse tollivormistusjärgsest arvestuskandest, kui tasumisele kuuluva tollimaksu summa kohta ei ole tehtud arvestuskannet tolli vea tõttu, mida ei oleks olnud võimalik avastada tasumise eest vastutaval isikul. Kõnealune isik pidi toimima heauskselt ja järgima kõiki kehtivaid sätteid tollideklaratsiooni kohta.

11 Eelkõige nõutakse komisjoni otsuses, et „asjaomased isikud ei tohi mingil moel olla seotud kauba lähetamisega ekspordiriigist Anguilla kaudu ühenduse tolliterritooriumil asuva sissetoomise kohani. Nad peavad olema kauba ostnud DDP (*delivered duty paid* [tarnitud, tollimaksud tasutud]) tarneklausliga lepingu alusel. Nad ei tohi olla kauba ühendusse importijad ega importija esindajad. Samuti ei tohi nad olla seotud oma tarnija, Anguillasse eksportija, kauba transpordiga ekspordiriigist ühendusse hõlmatud isikute ega Anguilla valitsusega. […]“.

12 Selle sätte kohaselt võib imporditollimaksu või eksporditollimaksu tagasi maksta või vähendada muudes kui artiklites 236, 237 ja 238 nimetatud juhtudel, mille on põhjustanud asjaolud, mille puhul asjaomast isikut ei saa süüdistada pettuses või ilmses hooletuses.

22. Itaalia ametiasutused teavitasid komisjoni 28. septembri 2006. aasta ja 28. septembri 2007. aasta kirjades, et nad on teinud mitu otsust tollimaksu vähendamise kohta vastavalt otsuste REC 03/2004 ja REM 03/2004 alusel. Komisjon palus 2009. aasta juulis esitada täiendavat teavet, mis esitati 4. septembri 2009. aasta vastuses.

23. 8. juuli 2010. aasta kirjas, viidates Itaaliast saadud teabele, palus komisjon kõigepealt Ühendkuningriigil teha kättesaadavaks 2 619 504,01 eurot, märkides, et mis tahes viivitus võlgnetava omavahendite summa kättesaadavaks tegemisel toob kaasa viivise maksmise kohustuse. Ühendkuningriik vastas 17. septembri 2010. aasta kirjaga, osutades dokumentaalsete tõendite puudumisele. 27. septembri 2010. aasta kirjas esitas komisjon Ühendkuningriigi ametiasutustele täiendava teabe ja asjaomaste juhtumite analüüsi Itaalia tolli 4. septembri 2009. aasta kirja alusel. Täiendav kirjavahetus komisjoni ja Ühendkuningriigi vahel toimus kuni 2011. aasta novembrini.

24. 27. septembril 2013 saatis komisjon märgukirja, milles palus teha kättesaadavaks 2 670 001,29 eurot. Ühendkuningriik vastas 21. novembri 2013. aasta kirjaga, eitades igasugust vastutust või liidu õiguse rikkumist.

25. 17. oktoobril 2014 saatis komisjon põhjendatud arvamuse. Ühendkuningriik vastas 17. detsembri 2014. aasta kirjaga, milles jäi oma seisukoha juurde.

26. 30. oktoobri 2015. aasta kirjas palus komisjon Itaalia ametiasutustel esitada talle nende tollideklaratsioonide üksikasjad, mis olid aluseks Ühendkuningriigilt nõutud kogusummadele. Need deklaratsioonid koos ekspordisertifikaatidega saadeti 23. detsembri 2015. aasta teatega. Nende dokumentide põhjal tuvastas komisjon, et Ühendkuningriigilt nõutav summa oli tegelikult 1 500 342,31 eurot, kuna ülejäänud eelnevalt taotletud summad olid seotud impordiga, mille ekspordisertifikaadid olid väljastanud muud ÜMTd kui Anguilla (nimelt Saint-Pierre ja Miquelon).

27. Kuna Ühendkuningriik ei teinud nõutud makset, algatas komisjon käesoleva kohtumenetluse.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

28. Komisjon palub 30. juuni 2017. aasta hagiavalduses Euroopa Kohtul:

– tuvastada, et [Ühendkuningriik] on rikkunud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 5 (hiljem artikkel 10) (nüüd ELL artikli 4 lõige 3) tulenevaid kohustusi, kuna ta ei hüvitanud omavahendite kaotust, mis oleks tulnud kindlaks määrata ja teha liidu eelarvele kättesaadavaks määruse nr 1552/89 artiklite 2, 6, 10, 11 ja 17 alusel (nüüd määruse (EL, Euratom) nr 609/2014[13] artiklid 2, 6, 10, 12 ja 13), kui aastatel 1999 ja 2000 Anguillast alumiiniumi importimisel ei oleks ekspordisertifikaate väljastatud otsuse 91/482 artikli 101 lõiget 2 rikkudes;

– mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

29. Ühendkuningriik palub Euroopa Kohtul:

– jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

30. Euroopa Kohtu president andis 30. novembri 2017. aasta määrusega Madalmaade Kuningriigile loa astuda menetlusse Ühendkuningriigi nõuete toetuseks.

13 Nõukogu 26. mai 2014. aasta määrus meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (ELT 2014, L 168, lk 39).

31. Nii komisjon kui ka Ühendkuningriigi valitsus esitasid suulised seisukohad 2. oktoobril 2018. aastal toiminud kohtuistungil, kus osales ka Madalmaade Kuningriigi valitsus.

V. Hinnang

32. Käesolev ettepanek on struktureeritud järgmiselt. Esiteks püüan määratleda komisjoni esitatud nõude täpse olemuse (A). Teiseks uurin, kas ja millistel tingimustel võib olla võimalik algatada rikkumismenetlus, kui ei hüvitata kahju, mis on Euroopa Liidule põhjustatud liidu õiguse rikkumisega liikmesriigi poolt (B). Kolmandaks uurin (sest ma põhimõtteliselt kinnitan sellise võimaluse olemasolu), kas hüvitamise kohustuse tingimused on käesolevas asjas täidetud (C), järeldades, et need ei ole täidetud. Seepärast teen ettepaneku jätta komisjoni hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

A. Kolm ühes? Nõude täpne olemus

33. Komisjon palub tuvastada, et Ühendkuningriik on rikkunud EÜ artiklist 5 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei hüvitanud omavahendite kaotust, mis oleks tulnud kindlaks määrata ja teha liidu eelarvele kättesaadavaks määruse nr 1552/89 artiklite 2, 6, 10, 11 ja 17 alusel, kui aastatel 1999 ja 2000 Anguillast alumiiniumi importimisel ei oleks ekspordisertifikaate väljastatud ÜMT otsuse artikli 101 lõiget 2 rikkudes.

34. Käesolev juhtum hõlmab endas erakordset keerukust. Asi ei ole niivõrd selles, et juhtum on seotud ELi ülemeremaade ja -territooriumidega, vaid pigem selles, kuidas komisjon on kõnealust juhtumit kohtus käsitlenud ja oma argumendid struktureerinud. Komisjoni nõuet uurides selgub, et tegelikult on ühe nõudega varjatult esitatud mitu nõuet.

35. Esiteks väidab komisjon, et Anguilla ametiasutused väljastasid EXP-ekspordisertifikaadid valesti, rikkudes ÜMT otsuse artikli 101 lõiget 2. Selle argumendi esitamisel ei ole komisjon sõnaselgelt öelnud, kas asjaomane ELi õiguse rikkumine oli otseselt seostatav Ühendkuningriigiga, käsitades Anguilla tolli selle liikmesriigi ametiasutusena (edaspidi „algne rikkumine“).

36. Teiseks väidab komisjon, et Ühendkuningriik vastutab kõnealuse rikkumise eest, sest ta ei ole võtnud kõiki asjakohaseid meetmeid „algse rikkumise“ vältimiseks ja uurimiseks. Seega kujutab see mingil viisil endast esimese argumendi alternatiivi. Kuna ÜMT otsuses puudub sellise väite jaoks konkreetne õiguslik alus, tuvastab komisjon selles osas lojaalse koostöö põhimõtte rikkumise (edaspidi „vahepealne rikkumine“).

37. Kolmandaks on komisjoni hagi nn välimiseks kihiks väide, et Ühendkuningriik ei ole järginud sellest tulenenud kohustust hüvitada ELi eelarvele kaotus, mis on tekkinud Itaalias seoses eespool nimetatud liidu õiguse rikkumistega. Võttes arvesse, et sellisel kohustusel ei ole sõnaselget õiguslikku alust, tuleneb asjaomane kohustus komisjoni sõnul taaskord lojaalse koostöö põhimõttest (edaspidi „peamine rikkumine“).

38. Selline komisjoni esitatud nõude mitmeastmeline (nn kolm ühes) struktuur meenutab matrjoškat: liidu õiguse väidetavate rikkumiste välimine (kolmas) kiht on lahutamatult seotud varasemate rikkumistega ja põhineb nendel. Kuid argumentide üksikute kihtide tuvastamine ei lahenda probleemi, vaid pigem suurendab selle juhtumi keerukust. See on tingitud asjaolust, et väidetavate rikkumiste erinevad kihid alluvad üsna erinevatele regulatsioonidele, mis käsitlevad järgmist: i) rikutud kohustus ja õigusrikkumise laad; ii) kuidas kõnealune rikkumine määratletakse menetluse (ja tõendite) kontekstis; ning iii) õigusrikkumise tuvastamise tagajärgede olemus ja olemasolevad õiguskaitsevahendid.

39. Arvestades rikutud kohustuste olemust (punkt i), paneb käesolev rikkumishagi kokku a) ÜMT otsuse rikkumise; b) Ühendkuningriigi väidetava suutmatuse ära hoida ja kõrvaldada asjaomase otsuse eksitav rakendamine oma ÜMT poolt; ning c) ELi eelarvele tekitatud kaotuse hüvitamise kohustuse täitmata jätmise. Kuna selliste kohustuste õigusliku aluse ja nende täpsete adressaatide osas pole ilmset selgust, koondatakse kõik need väidetavad liidu õiguse rikkumised lojaalse koostöö põhimõtte alla, nagu saaks see põhimõte leevendada või isegi kõrvaldada vajaduse määratleda iga sellise kihi puhul täpselt, milliseid liidu õiguse sätteid on rikutud ja kes oli rikkuja.

40. Seoses punktiga ii, mille kohaselt tuleb määratleda rakendatav menetlus, on komisjon algatanud ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, taotledes kohustuste rikkumise tuvastamist omavahendite kaotuse hüvitamata jätmise tõttu (ja seeläbi kaudselt kinnitust väidetavate rikkumiste kahe eelneva nn kihi ebaseaduslikkusele). Siiski on iga menetluse olemus (ja nõutavad tõendid ja tõendite liik) üsna erinev: ELTL artikli 258 üsna objektiivne kord, mille eesmärk on taotleda liikmesriigi struktuurse mittetäitmise tuvastamist, et see tuleviku tarbeks kõrvaldada, seguneb peamiselt individuaalse ja individualiseeritud nõude elementidega, mille eesmärk on hüvitada kahjuhüvitisena ELi eelarvele konkreetsed summad. Kõik see on sõnastatud erisätete analoogse kohaldamise termineid kasutades, et määrata kindlaks kõnealuse liikmesriigi poolt tolliseadustiku ja omavahendite süsteemi eeskirjade kohaldamise tulemusena muus liikmesriigis (Itaalia) tekkinud kahju.

41. Seoses punktiga iii, täpsemalt olemasolevate õiguskaitsevahenditega, taotletakse komisjoni hagiga EÜ artiklist 5 tulenevate kohustuste rikkumise tuvastamist. Väidetavalt rikutud kohustus seisneb aga selles, et hüvitatud ei ole *konkreetset rahasummat*, mille suuruse komisjon on eelnevalt kindlaks määranud ja mille tasumist ta on nõudnud. Siinkohal taotleb taaskord komisjon ühekorraga rikkumise tuvastamist, mis hõlmab kahte muud (ja erinevat) liidu õiguse rikkumist, ja samuti täpset rahasummat hõlmava hüvitamise kohutuse kinnitamist.

42. Selles staadiumis pean tunnistama, et olen äärmiselt segaduses sellisest menetlus(t)e ja õiguskaitsevahendite kombineerimisest. See, mida komisjon tegelikult taotleb, on täiesti uus õiguskaitsevahend, kasutades rikkumishagi protseduurilist mugavust, mida tõhustatakse veelgi ühest ELi õiguse konkreetsest süsteemist pärit eeskirjade analoogse kohaldamise abil.[14] See tähendaks, et taotletud täpse rahasumma kohta tuleb esitada väga vähe tegelikke tõendeid, et tuvastada ühe hagi raames kolm rikkumist, millest kaks põhinevad üksnes lojaalse koostöö kohustusel, kuid neil puudub kindel õiguslik alus sõna konservatiivsemas tähenduses.

43. Samuti möönan ka seda, et minu arvates on ülimalt keeruline hinnata korraga argumente, mis on tegelikkuses seotud kolme erineva menetlusega, mis nõuavad erinevate materiaalsete kohustuste analüüsi, ja erinevate menetlusnormide ja nõuete kohaldamist seoses tõendusmaterjali olemusega. Seejuures libisetakse hooletult üle asjaolust, et puuduvad selged kohustused ja õiguslikud alused väidetavate rikkumiste kohta, tuginetakse lojaalse koostöö kohustusele või pigem manatakse seda esile.

44. Mida siis saaks ja peaks Euroopa Kohus käesolevas asjas uurima? Minu ettepanek oleks matrjoška lahti võtta. Elementaarse loogika kohaselt peab iga tulemus põhinema esialgsel õigusrikkumisel. Kui asjaomast algset rikkumist ei ole määratletud, muutub iga järgnev algsest rikkumisest tulenev hagi vaieldavaks. Seega jääb käesoleval juhul põhiküsimuseks: kas EXP-ekspordisertifikaate väljastati ÜMT otsuse vastaselt? Kas see rikkumine põhjustas kahju puuduvate omavahendite kujul ning kui jah, siis kui suur summa läks kaduma? Tõepoolest, kui selliseid algse rikkumisega seotud vastuseid ei ole

14 Nagu allpool käesoleva ettepaneku jaos B.3 (punktid 74–84) ka täiendavalt selgitatakse, loob omavahendite süsteemi ja tolliseadustiku sätete kombineerimine tõepoolest objektiivse ja peaaegu range vastutuse korra tollivõla jaoks. Ent käesoleval juhul kehtib see üksnes *impordiliikmesriigi* suhtes. Sama vastutusstandardi võtmine ja selle automaatne kohaldamine *muu liikmesriigi* suhtes on üks paljudest uudsetest argumentidest, mille komisjon käesolevas asjas esitas.

võimalik anda, puudub ka alus väita, et käesolevas menetluses esineks liidu õiguse edasist rikkumist (olgu see siis „vahepealse rikkumise“ tasemel – ei suudetud ära hoida midagi, mis ilmselt esialgu ei olnud õigusvastane – või loogiliselt järgnev „peamise rikkumise“ tasand – kohustus maksta hüvitis ELi eelarvesse).

45. Kuigi see on minu arvates käesoleva kohtuasja tuum, tuleb siiski selgitada esialgset küsimust. Komisjon palub Euroopa Kohtul tuvastada, et Ühendkuningriik on rikkunud lojaalse koostöö põhimõtet, jättes hüvitamata ELi eelarvele tekkinud kahju muus liikmesriigis tekkinud kahju tõttu. Komisjoni arvutuste kohaselt on kahju suurus 1 500 342,31 eurot. Rikkumismenetlust on siiski kasutatud ja seda on siiani peamiselt käsitatud menetlusena, mille abil saab edasiulatuvalt kõrvaldada olemasolevaid liikmesriikide liidu õiguse rikkumisi, mitte menetlusena, nagu käesoleval juhul sisuliselt nõutakse, et lasta tagasiulatuvalt tuvastada rikkumist[15] koos hüvitise, nimelt täpse ja konkreetse rahasumma nõudmisega.

46. Seega on komisjoni hagi oma laadilt nõue hüvitada liikmesriigi poolt ELi eelarvele väidetavalt tekitatud kahju, mis on esitatud ELTL artiklis 258 sätestatud rikkumisnõudena. Seega tuleb kindlaks teha, kas selline nõue on võimalik rikkumismenetluse sõnastuse, eesmärgi ja üldise ülesehituse kontekstis. Kui see nii ei ole, tuleks käesolev hagi jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.

B. Kas rikkumismenetluses saab nõuda kahju hüvitamist?

47. Minu arvates ei saa välistada, et liikmesriik võib rikkuda liidu õigust, kui ta ei hüvita ELi eelarvele tekitatud kahju. Teisisõnu ei näe ma rikkumismenetluse tekstis, eesmärgis ega süsteemis midagi, mis võiks takistada komisjonil nõuda hüvitist ELTL artikli 258 alusel (1). Sellise hagi esitamise korral tuleb siiski tuvastada, et Euroopa Liidule on tekitatud tegelik kahju, mis on põhjustatud liidu õiguse konkreetse(te) rikkumis(t)ega, mis on omistatav liikmesriigile, ja see vastab kahju hüvitamise hagi jaoks sobivale standardile (2) ning samuti tuleb sellise hagi korral arvestada erinevust sellise meetme ja traditsiooniliste omavahendite valdkonnas kohaldatavate erieeskirjade vahel (3).

1. Üldised kaalutlused

48. Isegi kui nad ei ole sõnaselgelt väitnud, et kohtuasi on vastuvõetamatu, on Ühendkuningriik ja Madalmaade Kuningriik vaielnud vastu võimalusele, et liikmesriik peaks vastutama rahaliselt ELi eelarvele tekkinud kahju eest, mille on põhjustanud asjaomase riigi ÜMTd. Üks nende liikmesriikide esitatud peamisi argumente on asjaolu, et sellisel finantskohustusel ei ole selget õiguslikku alust. Tõepoolest ei sisalda tolliseadustik, omavahendite süsteem ega mõni muu teisese või esmase õiguse norm sõnaselget sätet liikmesriigi rahalise vastutuse kohta muus liikmesriigis ELi eelarvele tekkinud kahju eest.

49. Selget õigusliku aluse puudumist nõudele, mille eesmärk on panna liikmesriike vastutama kahju eest sellistel asjaoludel nagu käesolevas asjas, ei saa eitada. Kuid enne sellise (väidetava või tegeliku) *materiaalõigusliku* lüngaga tegelemist tuleb käsitleda üldisemat *menetlus*küsimust, mis on aluseks käesolevas menetluses esitatud hagi põhiolemusele: kas ELTL artikli 258 põhjal on võimalik nõuda liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamist seepärast, et liikmesriik ei ole hüvitanud liikmesriigi põhjustatud kahju, mis on tekkinud liidu õiguse rikkumise tõttu?

15 Kindlasti võib väita valitud väidetava rikkumise „kihi“ põhjal, et komisjoni nõue on *edasiulatuva* loomuga, sest Ühendkuningriik ei ole endiselt maksnud komisjoni taotletud summat. Ent selline argument viib arutelu tagasi komisjoni täpse nõude üsna keerulise olemuseni.

50. Küsimus liikmesriikide vastutusest Euroopa Liidu ees ei ole täiesti uus. Vähemalt teoreetiliselt on Euroopa Kohus seda kaalunud, kui ta märkis, et „pealegi võib nii kohustuse hilinenud täitmise kui ka kindla keeldumise puhul Euroopa Kohtu poolt [rikkumismenetluses] tehtaval otsusel olla sisuline tähtsus, kuna ta kehtestab kohustuste mittetäitmisega teiste liikmesriikide, ühenduse ja eraisikute ees liikmesriigile kaasneva kohustuse aluse.“ [16] Võimalust kasutada rikkumismenetlust Euroopa Liidu nimel liikmesriigi vastu esitatud kahju hüvitamise nõude alusena on samuti õigusteadlaste hulgas arutatud. [17]

51. ELTL artiklid 258–260 moodustavad raamistiku, mis võimaldab tuvastada liikmesriikide poolt toime pandud liidu õiguse rikkumised ja liikmesriike sellest tulenevalt karistada. ELTL artiklis 258 viidatakse üksnes sellele, et liikmesriik „ei ole täitnud aluslepingutest tulenevat kohustust“. Teisisõnu ei täpsustata aluslepingus, millist laadi rikkumise heastamist võib komisjon nõuda. Seda asjaolu silmas pidades ei näe ma, miks tuleks välistada olukord, kus komisjon esitab Euroopa Liidu nimel kahju hüvitamise hagi liikmesriigi vastu ELTL artikli 258 alusel; sellise võimaluse möönmiseks on üsna veenvad süsteemsed argumendid.

52. Esiteks, kui vaadata aluslepingute sõnastust, ei ole ELTL artiklites 258–260 ega ka muudes aluslepingutes ühtegi sellist sätet, mis välistaks võimaluse hinnata sellise hüvitamiskohustuse olemasolu ja rikkumist rikkumismenetluse kaudu. Selline hagi oleks kooskõlas rikkumismenetluste eesmärgi ja menetluslike piirangutega, sest sellega taotletaks Euroopa Kohtult tuvastamist, et liikmesriik on rikkunud hüvitamiskohustust, ja see ei kujutaks endast tõepoolest maksmise nõuet. [18]

53. Teiseks oleks süstemaatilisel tasandil peaaegu vaieldamatu asjaolu, et kohustus hüvitada Euroopa Liidule tekitatud võimalik kahju kujutab endast pigem üldise kohustuse täpsemat väljendust heastamise kohta ja see on iga avaliku õiguse, eraõiguse ja rahvusvahelise õiguse süsteemi juhtpõhimõte. [19]

54. Liidu õiguses on ELTL artiklis 340 sätestatud, et liit heastab „vastavalt liikmesriikide seaduste ühistele üldprintsiipidele“ kõik oma institutsioonide või ametnike tekitatud kahjud. Tuginedes liikmesriikide ühistele üldprintsiipidele ja lojaalse koostöö kohustusele, on Euroopa Kohtu praktikas täiendavalt tunnustatud seda, [20] et põhimõte riigi vastutusest liidu õiguse rikkumisega üksikisikutele põhjustatud kahju eest on aluslepingute süsteemile omane. [21]

16 7. veebruari 1973. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (39/72, EU:C:1973:13, punkt 11). Vt ka 30. mai 1991. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-361/88, EU:C:1991:224, punkt 31); 30. mai 1991. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-59/89, EU:C:1991:225, punkt 35); või 14. juuni 2001. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-207/00, EU:C:2001:340, punkt 28). Seda põhjendust on järjepidevalt käsitletud seoses võimalusega algatada rikkumismenetlus, isegi kui kõnealune rikkumine on kõrvaldatud pärast komisjoni põhjendatud arvamuses ettenähtud tähtaega.

17 Vt nt Ehlermann, C. D., „Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission“, *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschfrift zum 70. Geburtstag von H. Kutscher*, 1981, lk 135–153, 151; Schwarze, J., „Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen“, *Europarecht*, 1983, nr 1, lk 1–39, 24; ja Wyatt, D., „New Legal Order, or Old?“, *European Law Review*, 1982, nr 7, lk 147–166, 160 jj.

18 Vt analoogia alusel 15. novembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Taani (C-392/02, EU:C:2005:683, punkt 33), olles teadlik asjaolust, et sellised hagid on rikkumismenetluses välistatud: vt 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-104/02, EU:C:2005:219, punkt 49) ja 5. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-105/02, EU:C:2006:637, punktid 44 ja 45).

19 Vt rahvusvahelises õiguses nt Alalise Rahvusvahelise Kohtu 13. septembri 1928. aasta otsus nr 13 Chorzów Factory, *PCJR Reports Series A*, nr 17, lk 4.

20 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 36).

21 Eelkõige 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 29), mille kohaselt väljendab ühenduse vastutus „üksnes liikmesriikide õigussüsteemidele omast üldpõhimõtet, mille kohaselt toob õigusvastane tegu või tegevusetus kaasa kohustuse hüvitada tekitatud kahju“.

55. Olen seisukohal, et viimati nimetatud väite puhul on väga oluline rõhutada ühte peamist erinevust. Liikmesriikide poolt üksikisikutele tekitatud kahju eest vastutamise *põhimõtte kindlaksmääramisel* (süsteemne tasand) on selgelt märgitud, et selge õigusliku (menetlusliku või materiaalse) aluse puudumine ei ole piisav põhjus hüvitamiskohustuse olemasolu välistamiseks. Seda ei tehtud seoses kohustusega esitada *konkreetsel juhul sõnaselge juriidiline kohustus*, mis peaks tingima riigivastutuse (konkreetse juhtumi tasand).[22]

56. Kolmandaks ja viimaseks võib võimalust panna liikmesriike liidu õiguse rikkumise eest liidu ees rahaliselt vastutama näha ka teatava vaakumi täitmisena liidu õiguse rikkumise eest vastutamise süsteemis. Tuleb tõdeda, et muud liidu õiguse rikkumise eest vastutamise võimalused on juba sätestatud. Euroopa Liidu vastutus on tagatud ELTL artikliga 340. Teoreetiliselt võiksid liikmesriigid seda õiguslikku alust kasutada ka liidu vastu kahju hüvitamise menetluse algatamiseks.[23] Liikmesriikide vastutus üksikisikute ees on tagatud eespool nimetatud riigi vastutuse põhimõttega. Füüsiliste ja juriidiliste isikute individuaalset vastutust liidu õiguse rikkumise eest reguleeritakse riigisiseste tsiviilvastutust käsitlevate õigusnormidega.[24]

57. Ainus järelejäänud stsenaarium on seega liikmesriigi vastutus liidu õiguse rikkumisega Euroopa Liidule tekitatud kahju eest. Siiski võib väita, et selles suhtes puudub lünk, sest asjaomane vastutuse süsteem võib kuuluda liikmesriikide üldise riigi vastutuse süsteemi alla.[25] Sellise lähenemisviisi kohaselt peaks Euroopa Liit asjaomase liikmesriigi kohtusse pöörduma selle liikmesriigi (riigi?) vastutuse küsimuses samal viisil nagu üksikisikud.

58. Kuigi selline stsenaarium võiks olla mõeldav juhtudel, mis on seotud liikmesriigi tsiviilvastutusega väljaspool oma (avalik-õiguslikke) ülesandeid ja kohustusi liidu liikmena ELi ees,[26] oleks see vähemõttekas või pigem täiesti mõttetu käesoleva juhtumiga sarnastel juhtudel, mis kujutavad endast tegelikult institutsioonilisi ja konstitutsioonilisi vaidlusi Euroopa Liidu ja selle liikmete vahel ning millel on lihtsalt teatav rahaline mõju liikmesriigile. Viimast tüüpi juhtumid kuuluvad tõepoolest liidu kohtute pädevusse. Lisaks on tõsi see, et ametlikult esitas komisjon hagi ELTL artikli 258 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise hagina, mis on kindlasti Euroopa Kohtu pädevuses.

59. Lisaks võib öelda, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, mis põhineb liikmesriikide poolt nende tekitatud kahju hüvitamata jätmisel, tundub olevat kooskõlas ELTL artiklite 258–260 üldise ülesehituse ja kontekstiga. Eelkõige on selline võimalus kooskõlas rikkumismenetluse lõppeesmärgiga, milleks on „rikkumiste ja nende *tagajärgede* tõhus kõrvaldamine“ nii minevikus kui ka tulevikus.[27]

60. Lõpuks suurendaks süsteemi sidusust ka võimalus nõuda mitte üksnes aluslepingu rikkumise tuvastamist, vaid ka seda, et tuvastatakse aluslepingu konkreetse rikkumise hüvitamata jätmine. On tõsi, et „traditsioonilisemal“ liikmesriigi kohustuste rikkumise hagil, mille eesmärk on tuvastada kahju põhjustanud liidu õiguse rikkumine,[28] ei oleks eelkõige kõnealuses ja sarnastes kohtuasjades mõtet kahel põhjusel.

22 Seega, kui vaadata (õpiku)näitena direktiivi ülevõtmata jätmist, mis võiks põhjustada üksikisikutele kahju, hõlmaks liikmesriigi poolt rikutud selge õiguslik kohustus asjaomasel üksikjuhul vähemalt kõnealuse direktiivi lõppsätet, milles on kehtestatud ülevõtmise tähtaeg, mis võib olla seotud ELTL artiklist 288 tuleneva kohustusega ja võib-olla isegi lojaalse koostöö kohustusega. Siiski ei ole kahtlust, et esineb üsna spetsiifiline kohustus võtta direktiiv üle teatud kuupäevaks.

23 Nagu märkisid Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *„EU Procedural Law“*, Oxford University Press, 2014, lk 495. Kohtujurist Kokott'i ettepanekus kohtuasjas Slovakkia *vs.* komisjon ja Rumeenia *vs.* komisjon (C-593/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, punkt 108) juhitakse samuti tähelepanu sellele võimalusele. Tundub, et hüvitisnõuded on esitatud varem (vähemalt riiklike üksuste poolt), kuid minu teada ei ole need nähtavasti kunagi jõudnud kohtuotsuse staadiumisse. Vt nt 16. novembri 1998. aasta määrus Madalmaade Antillid *vs.* nõukogu ja komisjon (T-163/97 ja T-179/97, EU:T:1998:260).

24 ELTL artiklis 340 on sätestatud ka loogiline erand liidu teenistujate isikliku vastutuse kohta Euroopa Liidu ees.

25 Sest ELTL artiklis 274 sätestatakse, et „kui pädevus ei ole aluslepingutega antud Euroopa Liidu Kohtule, ei loeta vaidlusküsimusi, mille üheks pooleks on liit, sel põhjusel väljaspool liikmesriikide kohtute pädevust olevaks“.

26 Sarnaselt kohtuasjadega, mis on komisjoni poolt algatatud riigisisestes kohtutes, nõudes eraõiguslikelt isikutelt peamiselt tsiviilõigusliku kahju hüvitamist. Vt nt 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus Otis jt (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Vt nt 16. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* Slovakkia (C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 68). Kohtujuristi kursiiv.

28 Olgu siis tegemist kas käesoleva ettepaneku punktides 35 ja 36 nimetatud „algse“ või „vahepealse“ rikkumisega.

61. Ühest küljest oleks kaks-ühes-menetlus tõhusam juhtudel, mil kahju on põhjustanud sündmus või tegevus, mis on juba lõppenud põhjendatud arvamuse esitamise ajal. Sellistes olukordades ei oleks materiaalse kohustuse rikkumisega (käesoleval juhul algne või vahepealne rikkumine) piirduv rikkumise tuvastamine kuigi mõttekas. Eriti kehtib see omavahendite erivaldkonna kohta, kus liidu õiguse materiaalse rikkumise käsitlemine eraldiseisvalt selle rahalistest tagajärgedest ei ole kuigivõrd loogiline.[29] Sageli on asjaomase valdkonna konkreetsetel juhtudel vaja esitada hagi, mille puhul moodustavad liidu õiguse rikkumise tagajärjed algusest peale rikkumise eseme. Samas on see jällegi täiesti loogiline ja selgelt seotud sellise juhtumi struktuuriga: liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi kahju hüvitamata jätmise kohta, millega on tegemist ka käesolevas kohtuasjas, on funktsionaalselt samaväärne liikmesriigi kohustuste rikkumise hagiga, mis puudutab liikmesriigi käsutuses olevate omavahendite kättesaadavaks tegemata jätmist.

62. Teiselt poolt on tõsi, et ELTL artikli 260 lõige 1 kohustab liikmesriiki võtma kõiki vajalikke meetmeid rikkumise tuvastanud Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks. Need meetmed võivad lõpuks hõlmata kohustust hüvitada rikkumisest tulenev kahju.[30] Siiski on tõsi ka see, et Euroopa Kohus ei saa ette näha nende meetmete laadi, mida liikmesriigid peavad võtma, et lõpetada ELi kohustuste rikkumine,[31] ning meetmete laadi peab määrama liikmesriik.[32] Seega oleks kahju hüvitamise kohustuse olemasolu küsimus veel lahendamata.

63. Puhtformaalselt on tõsi ka see, et ELTL artikli 260 lõike 2 alusel esitatud hilisem hagi võib anda võimaluse kontrollida, kas liikmesriik on täitnud oma kohustused eelmise kohtuotsuse alusel, sealhulgas kohustuse hüvitada kahju. Selles väites aga ei võeta arvesse ELi eelarvele liikmesriigi poolt tekitatud kahju hüvitamata jätmise tõttu esitatud hagi loogikat, mille puhul on kahju määratlemine ja kahjusumma kindlaksmääramine, nagu ka mis tahes muu kahju hüvitamise hagi puhul, osa kohtuasja *sisulisest* hindamisest. Selline hindamine erineb suuresti võimalikust *hilisemast uurimisest*, kas eelmine kohtuotsus on *täidetud* või mitte (*täitmisele pööramise* küsimus),[33] millega on tegemist ELTL artikli 260 kohase hindamise puhul. Lisaks, kui kahju hüvitamise küsimus tekiks üksnes Euroopa Kohtu otsuse ebaõigel rakendamisel, seisaks liikmesriik selles etapis esimest korda silmitsi Euroopa Liidule kahju hüvitamise küsimusega, samal ajal ähvardaksid teda kõnealuse artikli kohaldamisest tulenevad võimalikud sanktsioonid (mis ei ole igal juhul suunatud kahju või kaotuse hüvitamisele).

64. ELi olemasolevate õiguslike võimaluste süsteemi laiema kaalutlemise kontekstis võib öelda, et juhul kui tunnistatakse, et liikmesriigid ei saa vaidlustada sellise märgukirja kehtivust, milles sarnaselt käesoleva juhtumiga nõutakse liikmesriigilt muus liikmesriigis kaotatud omavahendite summa kättesaadavaks tegemist,[34] peab liikmesriikidel olema õigus sellise kohustuse sisuliseks vaidlustamiseks liidu kohtutes rikkumismenetluse raames.[35] Seepärast peavad ELTL artikli 258 kohase rikkumismenetluse staadiumis olema kõik liidu õiguse väidetavad rikkumised, sealhulgas algsed ja aluseks olevad rikkumised, õiguslikule läbivaatamisele avatud.

29 5. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, punkt 36). Euroopa Kohus on leidnud, et „kohustus määrata kindlaks ühenduse omavahendid, kohustus kanda need õigel ajal komisjoni arvele ning kohustus maksta viivist on omavahel lahutamatult seotud".

30 Kusjuures on arutletud, kas ELTL artikli 260 lõikes 1 nõutakse igal juhul meetmena kahju hüvitamist. Vt kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Luksemburg (C-299/01, EU:C:2002:243, punkt 23 jj); kohtujurist Mischo ettepanek liidetud kohtuasjades Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:221, punkt 57 jj). Igal juhul ei tähenda kahju hüvitamine *per se* liidu õiguse rikkumise kõrvaldamist. Vt nt 9. detsembri 1997. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-265/95, EU:C:1997:595, punkt 60).

31 Vt 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-104/02, EU:C:2005:219, punkt 49) ja 5. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-105/02, EU:C:2006:637, punktid 44 ja 45). Vt ka 2. oktoobri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-36/08, ei avaldata, EU:C:2008:536, punktid 8 ja 9).

32 Vt selle kohta 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-503/04, EU:C:2007:432, punkt 15). Vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa (C-503/04, EU:C:2007:190, punkt 41).

33 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 92).

34 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia *vs.* komisjon (C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 75 jj).

35 Vt põhjalikult selle arutelu kohta kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Slovakkia *vs.* komisjon ja Rumeenia *vs.* komisjon (C-593/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, punkt 101 jj).

2. Asjaolud, mida tuleb tõendada

65. Seega ei näe ma aluslepingute tekstis ega aluslepingutes tervikuna midagi sellist, mis *per se* välistaks komisjonil ELTL artikli 258 kohase menetluse raames taotleda kaks-ühes-lähenemisviisi. See seisneks nimelt liikmesriigi teatava käitumise *õigusvastasuse tuvastamises* ja samal ajal selle õigusrikkumise tõttu ELi eelarvele tekitatud kahju *hüvitamise kohustuse rikkumise tuvastamises*.

66. Sellise nõude esitamisel muutub aga ELTL artikli 258 kohase hagi olemus. Selline hagi ei ole enam „traditsiooniline" abstraktne liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamine. Tegemist on konkreetse õigusrikkumisega, mille puhul on väidetud, et see põhjustas ELi eelarvele väga konkreetse kahju. Põhimõtteliselt muutub see liikmesriigi poolt väidetavalt Euroopa Liidule põhjustatud kahju hüvitamise hagiks.

67. Seega, kui komisjon taotleb Euroopa Liidu nimel tuvastamist, et liikmesriik ei ole hüvitanud teatavat minevikus tekkinud kahju, mis on põhjustatud konkreetsest liidu õiguse rikkumisest liikmesriigi poolt, siis on see nõue allutatud lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagi suhtes kohaldatavatele standarditele ja tõendamisnõuetele.

68. Liidu õiguse rikkumise korral tekkinud kahju hüvitamise nõude tingimused on aastate jooksul ühtlustunud[36] ja seda põhjendatult. Kui komisjon palub tegelikult liikmesriigi vastutuse tuvastamist, isegi kui ametlik vahend sellise hagi esitamiseks on endiselt ELTL artikkel 258, ei näe ma ühtegi põhjust, miks need tingimused peaks uuesti lahknema. Seega üldiselt on liidu õiguses lepinguvälise vastutuse tekkimise eelduseks see, kui rikutakse õigusi andvat liidu õigusnormi. See liidu õiguse rikkumine peab lisaks olema piisavalt selge. Vaja on tuvastada kahju. Teo toimepanija kohustuse rikkumise ja kannatanu kantud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos.

69. Seepärast peaksid minu arvates need liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi raames esitatud argumendid, mis põhinevad liidu õiguse rikkumisest tuleneva kahju hüvitamata jätmisel, vastama nendele nõuetele. Kõnealuste menetluste kaks-ühes-olemus muudab sellised menetlused eriti segadusseajavaks mõlema staadiumi õiguslike nõuete suhtes. Eelkõige on olemas oht, et rikkumismenetluste tunnused seotakse valikuliselt liidu õiguse rikkumise hindamisega, tekitades väidetavalt hüvitamiskohustuse.

70. Esiteks on rikkumismenetlused oma olemuselt objektiivsed: pelgalt ELi kohustuse täitmata jätmine on piisav rikkumise tuvastamiseks.[37] Subjektiivsed elemendid, nagu süü või hooletus, ei oma rikkumise hindamisel mingit rolli.[38] Seevastu ei ole see nii, kui tuleb määratleda, kas liidu õiguse rikkumine toob kaasa hüvitamiskohustuse. Kõigi õigusrikkumistega ei kaasne automaatselt vastutust. Kahju hüvitamise kohustuse tekkimiseks peab esinema piisavalt selge rikkumine. Selleks on ilmselge ja oluline kaalutlusõiguse piiride rikkumine liikmesriigi poolt.[39] Asjaomase tingimuse hindamisel arvestatavad tegurid hõlmavad „rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astet, kaalutlusruumi ulatust, mille rikutud norm jätab riigisisestele või [ELi] ametiasutustele, liikmesriigi kohustuste rikkumise või põhjustatud

36 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus Bergaderm ja Goupil *vs.* komisjon (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkt 39 jj). Vt uuemaid näiteid, 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Euroopa Ombudsman *vs.* Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 31) seoses ELi vastutuse korraga, ja 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 94) seoses riigi vastutuse põhimõttega üksikisikutele tekitatud kahju eest.

37 Vt nt 14. novembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (C-140/00, EU:C:2002:653, punkt 34) või 30. jaanuari 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Taani (C-226/01, EU:C:2003:60, punkt 32) või 13. juuli 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (C-61/05, EU:C:2006:467, punkt 32).

38 Vt nt 16. septembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-227/01, EU:C:2004:528, punkt 58) või 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-297/08, EU:C:2010:115, punkt 82).

39 Vt nt 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 105). Vt seoses Euroopa Liidu vastutusega nt 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus, Euroopa Ombudsman *vs.* Claire Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 37).

kahju tahtlikku või mittetahtlikku iseloomu, õigusnormi võimaliku rikkumise vabandatavat või mittevabandatavat iseloomu, asjaolu, et mõne [ELi] institutsiooni suhtumine võis aidata kaasa tegevusetusele või [liidu] õigusega vastuolus olevate meetmete või praktika rakendamisele või säilitamisele“. [40]

71. Teiseks ei pea komisjon ELTL artikli 258 kohase „traditsioonilise“ nõude esitamisel tõendama, et on olemas konkreetne huvi hagi esitamiseks: rikkumismenetlused ei ole mõeldud komisjoni enda õiguste kaitseks. [41] Kui aga nõutakse õigust saada hüvitist konkreetse summa eest, mis tekkis liidu õiguse konkreetse rikkumise tagajärjel, on vaja määratleda Euroopa Liidu konkreetse õiguse olemasolu [42] ning liikmesriikide vastav ja selgelt määratletud kohustus, mida rikuti ja mis põhjustas selle konkreetse kahju, mille hüvitamist taotletakse.

72. Kolmandaks peab komisjon rikkumismenetluse raames tõendama liikmesriigi kohustuste väidetavat rikkumist, esitades Euroopa Kohtule kogu teabe, mis on vajalik selleks, et Euroopa Kohus saaks kindlaks teha, et kohustust on rikutud, ilma et oleks vaja tugineda pelgalt eeldustele. [43] Kuna ELTL artikli 258 peamine eesmärk on viia liikmesriikide tegutsemine vastavusse ELi õigusega, [44] ei ole kahju või kahjuliku mõju puudumine või olemasolu tähtis. [45] Kui aga tegemist on olukorraga, kus komisjon nõuab täpse kahjusumma hüvitamist, ei ole vaja mitte üksnes tuvastada õigusrikkumine, vaid ka kahju ning otsene põhjuslik seos õigusrikkumise ja asjaomase kahju vahel. [46] Tõepoolest on vastutuse olemasolu tuvastamist taotleva poole ülesanne esitada veenvad tõendid väidetava kahju olemasolu ja ulatuse kohta, samuti selle kohta, kas vaidlusaluse käitumise ja väidetava kahju vahel on piisavalt otsene põhjuslik seos. [47]

73. Seega on üldine järeldus märkimisväärselt lihtne: kui hageja taotleb tegelikult kahju hüvitamist, peab hageja kahju tõendama vastavalt liidu õiguses üldiselt sellist laadi nõuetele kohaldatavatele normidele. Osa käesolevat juhtumit läbivast segadusest on tingitud asjaolust, et komisjon taotleb „kolmekordse õigusvastasuse“ tuvastamist ja sellest tuleneva hüvitise täpse summa maksmist, samal ajal väites, et see kõik allub ELTL artiklis 258 sätestatud menetlusnõuetele, kuid jääb seejuures üldiselt abstraktsele tasemele ning eeldab, et konkreetset kahju ei ole vaja tõendada ja samuti ei ole vaja kindlaks määrata nõutava hüvitise täpset summat ja põhjuslikku seost asjaomase summa ja väidetava õigusvastase tegevuse vahel.

3. Omavahendite süsteem

74. Lõpetuseks tuleb viimase aspektina välja selgitada see, milline tähtsus on sellisel juhtumil nagu käesolev asjaolul, et taotletud hüvitis (ja üks väidetud rikkumistest) on seotud ELi omavahendite konkreetse valdkonnaga.

40 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56).

41 Vt nt 24. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punktid 43 ja 44).

42 Kindlasti ei saa öelda, et Euroopa Liidul või tema nimel tegutseval komisjonil oleks „individuaalseid õigusi“. Siiski võib möönda, et see tingimus (ja seda võib loomulikult kohandada) võib ka nõuda õigusnormi tuvastamist, mis annaks hagejale õiguse nõuda kostjalt teatavat käitumist ja mille rikkumisega on väidetavalt tekitatud kahju. Vt nõude kohta, mille alusel peab liidu õigusnorm tagama üksikisikule õigused, nt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt (C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 106).

43 Vt nt 4. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-179/06, EU:C:2007:578, punkt 37) ja 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-416/07, EU:C:2009:528, punkt 32).

44 Vt nt 6. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-456/05, EU:C:2007:755, punkt 25).

45 Vt nt 5. märtsi 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-175/97, EU:C:1998:89, punkt 14) ja 5. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, punkt 38).

46 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 117).

47 Vt liidu lepinguvälise vastutuse kohta nt 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Equipolymers jt *vs.* nõukogu (C-363/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:402, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

75. Omavahendite süsteemi kohaselt peavad liikmesriigid määrama liidu omavahendid kindlaks niipea, kui nende toll on võimeline tollivõlast tulenevate tollimaksude summa arvutama ja määrama võlgniku, sõltumata sellest, kas tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkti b kohaldamise kriteeriumid on täidetud.[48] Üksnes määruse nr 1552/89 artikli 17 lõikes 2 sätestatud tingimuste täitmine (vääramatu jõud või summad, mida ei ole võimalik sisse nõuda põhjustel, mis ei olene liikmesriigist) võimaldab liikmesriigil end sellest kohustusest vabastada.[49]

76. Komisjoni poolt käesoleva menetluse raames esitatud väide viitab sisuliselt sellele, et asjaomast korda tuleks kohaldada ka Ühendkuningriigi ja/või Anguilla suhtes, mis on nimetatud liikmesriigi kontrolli all.

77. Ma leian, et see lähenemine on väga küsitav. Komisjon taotleb lihtsalt väga spetsiifilise korra tagantjärele kohaldamist *kahekordse analoogia* põhjal: mitte üksnes seda nihutades, võrreldes tollivõla tavapärase tekkimise hetkega (liidu territooriumile sisenemise *hetkest*), vaid ka kohaldades asjaomast korda muu liikmesriigi suhtes kui see liikmesriik, millel on tavaliselt selline kohustus (st *liikmesriik*, mille territooriumi kaudu import tegelikult toimus).

78. Ma ei usu, et selline analoogia on võimalik. Esiteks puudutavad kõik komisjoni poolt selle väite toetuseks toodud kohtuasjad olukordi, kus liikmesriik ei ole täitnud omavahendite süsteemi kohaseid enda kohustusi.[50] Teisisõnu oli kahtlemata asjaomase liikmesriigi kui impordiliikmesriigi kohustus teha kättesaadavaks võlgnetav omavahendite summa. Käesolevas kohtuasjas ei käsitleta siiski kohustusi, mis on kehtestatud Ühendkuningriigile ELi omavahendeid käsitlevate erisätetega.[51] Käesolev kohtuasi on seotud hüvitamiskohustusega, mis põhineb lojaalse koostöö põhimõttel seoses *muus* liikmesriigis tekkinud kahjuga.

79. Komisjoni hagi eesmärk on kohaldada asjaomast kohtupraktikat olukorrale, mis jääb väljapoole tolliseadustikus ja määruses nr 1552/89 sätestatud kohustusi.[52] Selle eesmärk on omistada Ühendkuningriigile vastutus Itaalias tekkinud omavahendite kaotuse eest tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkti b ja artikli 239 kohaldamise kaudu, pidades väidetavalt[53] silmas, et Itaalia ei saanud tollimaksu sisse nõuda temast mitteolenenud põhjustel määruse nr 1522/98 artikli 17 lõike 2 tähenduses.

80. See tekitab kahekordse probleemi. Esiteks nihkub liidu õigusega ette nähtud kohustus ühelt liikmesriigilt sisuliselt teisele. Teiseks tähendab see ka seda, et liikmesriigile kehtestatakse automaatselt ja ilma täiendava kontrollita kohustus maksta muu liikmesriigi kindlaks määratud summad.

81. Seda lähenemist põhjendades näib komisjon olevat tähelepanuta jätnud asjaolu, et muus liikmesriigis tekkinud kahju hüvitamise võimalikku kohustust ei reguleeri omavahendite määruse erinormid. Kuna kohtuasi jääb väljapoole omavahendite süsteemiga sõnaselgelt kehtestatud kohustuste ulatust, tuleb kohaldada kahju tuvastamise üldeeskirju. Selles kontekstis ei saa komisjon lihtsalt viidata liidu õiguse eeskirjadele omavahendite valdkonnas, mida kohaldatakse erinevas olukorras, et panna vastutus kahju (ja selle kvantifitseerimise) eest automaatselt muule liikmesriigile.

48 15. novembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Taani (C-392/02, EU:C:2005:683, punkt 68).

49 *Ibid.*

50 Komisjon viitab eelkõige 16. mai 1991. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Madalmaad (C-96/89, EU:C:1991:213, punkt 37); 15. juuni 2000. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Saksamaa (C-348/97, EU:C:2000:317, punkt 64); 15. novembri 2005. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Taani (C-392/02, EU:C:2005:683, punkt 60) ja 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Portugal (C-23/10, ei avaldata, EU:C:2011:160, punkt 60).

51 Vt seevastu kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs. Taani* (C-392/02, EU:C:2005:142, punktid 46 ja 47).

52 See ei ole esimene kord, kui komisjon on sellise argumendi esitanud. Vt 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuse Rumeenia *vs.* komisjon (C-599/15 P, EU:C:2017:801) aluseks olevad asjaolud.

53 „Väidetavalt“, sest komisjon ei ole oma seisukohtades sõnaselgelt seda argumenti esitanud. Siiski võiks spekuleerida selles osas, milline oleks asjaomane argument, kui Itaalia oleks olnud võimeline kõnealuseid tollimakse sisse nõudma: kas sel juhul ei tekiks Ühendkuningriigil sellist nn „täiendavat“ vastutust? Kas komisjon võiks seejärel pöörduda Ühendkuningriigi vastu sõltumata sellest, kas Itaalia suutis summad sisse nõuda või mitte? Mis siis, kui sissenõudmata jätmise eest oli osaliselt vastutav Itaalia?

82. Ma tõepoolest mõistan tõendamiskoormisega kaasnevaid raskusi, mis võivad komisjonil sellise nõude esitamisel tekkida, eelkõige siis, kui asjaomast nõuet käsitatakse liikmesriigiga seotud vastutusena, nagu on soovitatud eelmises jaos. Tolliseadustiku tingimuste kohaldamine, mille alusel saab tollimakse vähendada või mitte koguda,[54] ning määruse nr 1552/89 artikli 17 lõike 2 kohaldamine[55] sõltub suuresti selle liikmesriigi hinnangust, kes oleks pidanud kõnealused omavahendid kindlaks määrama.

83. Seega tuleb lõppkokkuvõttes märkida, et kui komisjon soovib esitada hüvitamise nõude muu liikmesriigi vastu, on ta sellisel juhul kohustatud tuginema selle liikmesriigi esitatud teabele, kus kahju tekkis.[56] Seega on komisjoni ülesanne eespool nimetatud nõuete täitmiseks sellist teavet küsida ja kontrollida.[57] Minu arvates ei ole siiski võimalik kohaldada ühe liikmesriigi poolt loodud objektiivse omavahendite süsteemi tulemusi automaatselt muule liikmesriigile, mille suhtes ei ole üksikjuhul kohaldatavad ei tolliseadustiku kohustused ega omavahendite süsteem.

84. Kokkuvõttes ei ole mitte üksnes tegemist õigusliku aluse puudumisega, kui ühe liikmesriigi koostatud hinnangud on muu liikmesriigi suhtes siduvad nii vähendamise otsuste võrreldavuse kui ka tollimaksude kogumata jätmise osas ning omavahendite sissenõudmise lõpliku võimatuse ise hindamise osas koos kõnealuste võlgade suurust tõendava dokumentaalse tõendusmaterjali potentsiaalselt küsitava tasemega, vaid see toob kaasa ka märkimisväärse ohu tollimaksu kogumisel põhineva omavahendite süsteemi tõrgeteta toimimisele, sest see on vastuolus selle loogikaga ning kohustuste ja vastutuse jagunemisega asjaomases süsteemis. Lõpuks tekitaks see ka tõsiseid probleeme seoses asjaomase liikmesriigi kaitseõiguste austamisega, kuna esialgse liikmesriigi hinnang ja prognoosid ei oleks tegelikult kunagi vaidlustatavad.

C. Kohaldamine käesoleval juhul

85. Komisjon väidab, et Ühendkuningriik on rikkunud lojaalse koostöö põhimõttest tulenevaid kohustusi. See on toimunud seepärast, et liikmesriik ei ole hüvitanud omavahendite kaotust, mis oleks tulnud kindlaks määrata ja teha liidu eelarvele kättesaadavaks määruse nr 1552/89 alusel, kui EXP-ekspordisertifikaate ajavahemikul 1999–2000 Anguillast imporditud alumiiniumi kohta ei oleks väljastatud, rikkudes ÜMT otsuse artikli 101 lõiget 2.

86. Selleks et teha kindlaks, kas omavahendite kaotuse hüvitamise kohustust tõepoolest rikuti, nagu väidab komisjon, on vaja kindlaks teha, kas üldse oli olemas selline hüvitamiskohustus, mille rikkumine oli piisavalt selge (1), mis seejärel põhjustas konkreetse ja mõõdetava kahju (2), ning kas õigusvastasuse ja sellest tuleneva kahju vahel oli põhjuslik seos.

87. Minu arvates ei vasta komisjoni hagi nendele nõuetele. Komisjon ei ole tõendanud, et vaidluse põhjustanud EXP-ekspordisertifikaadid olid õigusvastased, rääkimata Ühendkuningriigile omistatud rikkumise raskusest, mis seisnes nende sertifikaatide väljastamise mittetakistamises või kontrollimata jätmises (1). Peale selle on ka kahju kindlakstegemisel ja kvantifitseerimisel selgeid puudusi (2).

54 Vt 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärus Makro autoservicio mayorista ja Vestel Iberia *vs.* komisjon (C-264/15 P ja C-265/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:301, punkt 47).

55 Vt 14. septembri 2015. aasta kohtumäärus Rumeenia *vs.* komisjon (T-784/14, ei avaldata, EU:T:2015:659, punktid 27–29) (see otsus on leidnud kinnitust 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuses Rumeenia *vs.* komisjon (C-599/15 P, EU:C:2017:801)).

56 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt sätestab EÜ artikkel 10, et liikmesriigid on kohustatud tegema komisjoni poolt rikkumismenetluste alusel algatatud uurimise käigus temaga heas usus koostööd ja esitama komisjonile kogu sel eesmärgil nõutud teabe (vt nt 6. märtsi 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg (C-478/01, EU:C:2003:134, punkt 24)). Minu arvates kehtib see ka siis, kui rikkumismenetlus on seotud muude liikmesriikidega.

57 Käesoleva ettepaneku B osa punkt 2.

1. Õigusrikkumine (mis kujutab endast piisavalt selget rikkumist)

88. Komisjoni väitel on tuvastatud asjaolu, et Anguilla toll on EXP-ekspordisertifikaadid ekslikult väljastanud. Ühendkuningriik ei võtnud asjakohaseid meetmeid selle vältimiseks. Ühendkuningriigi vastutus tuleneb asjaolust, et Anguilla on tema jurisdiktsioonis. Komisjon rõhutab, et Ühendkuningriigil on asjaomase liikmesriigi põhiseaduse kohaselt Anguilla suhtes teatavad volitused, kuid see liikmesriik ei võtnud piisavalt meetmeid. Muu hulgas näitab asjaolu, et välisministeerium palus maksu- ja tolliametil uurimist läbi viia, seda, et Ühendkuningriik oli volitatud meetmeid võtma. Lisaks võib öelda, et kuigi välisministeerium oli 1998. aasta veebruaris olukorrast teadlik, teavitas Ühendkuningriik UCLAFi alles 1998. aasta novembris. Kui Ühendkuningriik oleks viivitamata tegutsenud siis, kui UCLAF andis 1999. aasta veebruaris välja vastastikuse abi teatise, oleks saanud kahju vältida. Ühendkuningriigi asjakohane tegevus oleks toonud kaasa sekkumise, et vältida omavahendite kaotust.

89. Ühendkuningriik vaidleb komisjoni argumentidele vastu. Esiteks ei nõustu ta sellega, et EXP-ekspordisertifikaadid väljastati Anguillas valesti. Anguilla valitsuse ja Corbise vahelist kokkulepet muudeti 1998. aasta detsembris. Seega ei osutata pärast seda kuupäeva väljastatud arvetel enam eksporditasudele. Ühendkuningriik võttis mitu meedet: maksu- ja tolliamet korraldas uurimise ja 19. novembril 1998 võeti vastu aruanne. Täielikud andmed järelduste kohta edastati UCLAFile kuus päeva pärast seda kuupäeva. Asjaomane alumiiniumi import toimus 1. aprillil 1999 ja pärast seda ning selleks ajaks oli Ühendkuningriigi aruanne juba välja antud ja UCLAFi vastastikuse abi teatis oli olnud ringluses kuus nädalat enne seda. Muutused arvete esitamise praktikas hajutasid kõik ülejäänud Ühendkuningriigi kahtlused.

90. Lisaks sellele väidab Ühendkuningriik seoses menetlusliku küljega, et ÜMT otsuse III lisa artikli 7 lõikes 7 sätestatud partnerlusmenetlusele tugines Anguilla valitsus, kes pidas seejärel kolmepoolseid kohtumisi komisjoni ja Itaalia ametiasutustega. Komisjon oleks pidanud järgima ÜMT otsuses ette nähtud meetmeid vigade kõrvaldamiseks, sealhulgas ÜMT otsuse artiklis 235 sätestatud vaidluste lahendamise menetlus või kaitsemeetmete võtmine. Võttes arvesse Anguilla valitsuse ja komisjoni vahel sel ajal lahenduseta olnud vaidlust seoses „tollimaksude tagastamise“ mõiste tõlgendamisega, ei oleks Ühendkuningriigil olnud asjakohane võtta ühtegi täiendavat meedet.

a) Peamine kohustus, mille rikkumine tuleb kindlaks teha

91. Komisjoni hagiavaldusest ei nähtu, kas *ÜMT otsuse rikkumine* peaks olema omistatav otseselt Ühendkuningriigile. Vaatamata hagi mõnedele punktidele, mis viitavad pigem vastupidisele,[58] ei tundu komisjon sõnaselgelt väitvat, et Anguilla tolli tuleb käsitada Ühendkuningriigi ametiasutusena ja et EXP-ekspordisertifikaatide õigusvastane väljastamine on *otseselt seotud* Ühendkuningriigiga. Tõepoolest, oma vastuses menetlusse astuja seisukohtadele, mille käesolevas kohtuasjas esitas Madalmaade valitsus, on komisjon selgitanud, et tema väidete kohaselt ei rajane väidetavad rikkumised eeldusel, et Anguilla on Ühendkuningriigi lahutamatu osa. Kui kohtuistungil küsiti sõnaselget selgitust selle küsimuse kohta, kinnitas komisjon, et tema hagi eesmärk ei olnud kindlaks teha, kes on ÜMT otsust rikkunud.

92. Soovimata kõlada liialt õigusliku formalistina, on hüvitamiskohustuse käsitlemine minu arvates üsna keeruline, ilma et öeldaks sõnaselgelt, *kes* peaks vastutama (vastutuse subjekt) ja *mille eest* täpsemalt (rikutud õiguslik kohustus). Asjaolu, et kõnealune ebamäärasus on mähitud ilmselt kõikehõlmavasse lojaalse koostöö kohustusse, ei vähenda minu arvates asjaomast selguse puudumist.

58 Lisaks viitas komisjon kohtuistungil 12. detsembri 1990. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-263/88, EU:C:1990:454). Komisjon viitas ka kohtupraktikale, mille kohaselt liikmesriik „ei saa tugineda oma õiguskorras kehtivale olukorrale“, et õigustada ELi kohustuste täitmata jätmist. Vt nt 16. detsembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-358/03, EU:C:2004:824, punkt 13).

93. Samas ma mõistan ka seda, miks komisjon oleks tahtnud selles küsimuses jääda ebamääraseks. ÜMTde ja liidu õiguse vahelise suhte keeruline õiguslik olemus ei tee komisjonil oma seisukoha kaitsmist lihtsaks. Tõepoolest, ELTL artikli 355 lõike 2 kohaselt kehtestatakse asutamislepingu neljandas osas, mille alusel ÜMT otsus vastu võeti, assotsieerimise erikord, mida kohaldatakse ÜMTde suhtes. Seda ebaselget konstitutsioonilist korda on tõlgendatud kui „hübriidseisundi“ teket.[59] Ühest küljest ei saa ÜMTsid pidada Euroopa Liidu osaks (muu hulgas kaupade vaba liikumise ja tollieeskirjade kohaldamise eesmärgil)[60] ning sõnaselge viite puudumise tõttu ei kohaldata ÜMTde suhtes aluslepingu üldsätteid.[61] Teisest küljest ei ole ÜMTde õigus eraldi õigussüsteem, mis asub väljaspool liidu õiguse üldist süsteemi.[62] See eeldab aluslepingute üldpõhimõtete ja sätete kohaldamist, mis on vajalikud selle toimimiseks liidu õiguse osana,[63] või mis määratlevad nende ulatuse viitega asjaomasele kohaldamisalale.[64]

94. Selles kontekstis on ÜMTde haldusmeetmete eest vastutamise küsimus eriti keeruline, pidades silmas eelkõige seda, et ÜMT otsusega kehtestatakse konkreetsed võimalused vaidluste ja lahkarvamuste lahendamiseks, mis tekivad selle kohaldamisalas. Esiteks luuakse üldisel tasandil partnerlusmehhanism.[65] Teiseks on konkreetses sooduskaubanduse süsteemis olemas tollialase halduskoostöö süsteem, mille raames kehtestatakse konkreetsed kohustused seoses ÜMTde ja *impordi*liikmesriikide suhtes kohaldatud kontrollimisega.[66] Eripädevused antakse ühelt poolt ÜMT haldusasutustele ja teiselt poolt asjaomasele liikmesriigile.

95. Kõnealuses konkreetses kontekstis on komisjon otsustanud Ühendkuningriigile *otseselt* mitte omistada vastutust ÜMT otsuse rikkumise eest (seoses ebaõigete EXP-ekspordisertifikaatide väljastamisega). Rikkumine, mille komisjon omistab Ühendkuningriigile kõnealuse kahju hüvitamise rahalise vastutuse alusena, põhineb sellel, et asjaomane liikmesriik ei ole võtnud asjakohaseid meetmeid, et *vältida ja uurida lähemalt* ÜMT otsuse rikkumist Anguilla tolli poolt.

96. Minu arvates on vastupidi Ühendkuningriigi argumentidele vähe kahtlust, et ÜMTdega erisuhteid omavatel liikmesriikidel on kohustus võtta kõik asjakohased meetmed, et vältida ja uurida lähemalt liidu õiguse rikkumisi, mis võivad tuleneda ÜMT ametiasutuste käitumisest assotsiatsioonikorra raames. See üldine kohustus tuleneb tõepoolest lojaalse koostöö konstitutsioonilisest põhimõttest.[67] Üldpõhimõttena, mis reguleerib Euroopa Liidu ja liikmesriikide vastastikuseid suhteid, tuleb seda kohaldada iga kord, kui kohaldatakse liidu õigust, millega on tegemist ÜMT otsuse kontekstis. Teisiti ei saakski see olla, võttes eelkõige arvesse, et kõnealune ÜMT lisati asjaomase liikmesriigi algatusel II lisa loetellu, millele ELTL artikli 355 lõige 2 osutab, ning ÜMTga erisuhet omav liikmesriik säilitab ÜMTde üle üldise kontrolli. Lisaks tõstatab Ühendkuningriik ise ELL artikli 4 asjakohasuse, kui ta

59 Vt täiendav analüüs kohtujurist Cruz Villalóni ettepanekus kohtuasjas Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, punkt 23 jj).

60 Nt 11. veebruari 1999. aasta kohtuotsus Antillean Rice Mills jt *vs.* komisjon (C-390/95 P, EU:C:1999:66, punkt 36); 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus DADI ja Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, punktid 37 ja 38) ning 8. veebruari 2000. aasta kohtuotsus Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, punkt 29).

61 Vt nt seoses kaupade vaba liikumisega 12. veebruari 1992. aasta kohtuotsus Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, punkt 10); 22. novembri 2001. aasta kohtuotsus Madalmaad *vs.* nõukogu (C-110/97, EU:C:2001:620, punkt 49) ja 28. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, punkt 37). Seoses sätetega kapitali vaba liikumise kohta 5. mai 2011. aasta kohtuotsus Prunus ja Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, punktid 29–31) ja 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus X ja TBG (C-24/12 ja C-27/12, EU:C:2014:1385, punkt 45). Seoses ELTL artikli 114 alusel vastu võetud teisese õigusega 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, punktid 77 ja 78). Seoses Euroopa Parlamendi valimistega 12. septembri 2006. aasta kohtuotsus Eman ja Sevinger (C-300/04, EU:C.2006:545; punkt 46).

62 Kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, punkt 33).

63 Vt nt 12. detsembri 1990. aasta kohtuotsus Kaefer ja Procacci (C-100/89 ja C-101/89, EU:C:1990:456), millega tunnistatakse ÜMTde kohtute võimalust esitada eelotsuse küsimusi.

64 Vt 12. septembri 2006. aasta kohtuotsus Eman ja Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, punktid 27–29), millega tunnistatakse, et ÜMTs elavad isikud, kellel on liikmesriigi kodakondsus, võivad tugineda ELi kodaniku õigustele.

65 Vt ÜMT otsuse artiklid 234–236.

66 Vt eelkõige ÜMT otsuse III lisa artikkel 7. Selle sätte punkti 7 kohaselt edastatakse tollide vahel lahendamata vaidlused tollialaste õigusaktide komisjonile.

67 EÜ artikkel 5 „väljendab üldisemat normi, millega kehtestatakse liikmesriikidele ja [liidu] institutsioonidele vastastikused lojaalse koostöö ja abistamise kohustused“. 15. jaanuari 1986. aasta kohtuotsus Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punkt 38). Vt ka nt 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon (C-278/00, EU:C:2004:239, punkt 114) või 1. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-99/02, EU:C:2004:207, punkt 17).

tunnistab Euroopa Liidu kohustust austada liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, nagu on sätestatud nimetatud artikli lõikes 2.[68] Seega oleks üsna vastuoluline väita, et asjaomast sätet kohaldatakse ELTL neljanda osa ja ÜMT otsuse suhtes ning et sama sätte lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõte ei kohaldu.

97. ÜMT otsusest tulenevate kohustuste täitmise tagamiseks võetud kohustus võtta kõik asjakohased üldised või konkreetsed meetmed on Ühendkuningriigi jaoks siduv. Seda *üldist vastutust* kohaldatakse loogiliselt kõikide ÜMTdele pandud kohustuste suhtes. See on nii ka siis, kui asjaomases otsuses ei ole sõnaselget sätet, millega oleks otseselt kehtestatud kohustus kontrollida (või pigem üle kontrollida) ÜMTde tolli EXP-ekspordisertifikaatide väljastamisel.

98. Ühendkuningriik on asjaomase üldise vastutuse vastu esitanud konstitutsioonilisi argumente, väites, et Ühendkuningriigi konstitutsioonilise korra kohaselt ei ole riigil üldse õigust Anguilla suhtes üldisi õigusakte anda ega kontrollida selle ametiasutuste poolt vastu võetud halduse üksikakte. Vaatamata nendele argumentidele võib lihtsalt märkida, et käesoleva juhtumi asjaolud, mida selles ulatuses ei ole vaidlustatud (eespool esitatud punktid 14, 16 ja samuti 89), peegeldavad teistsugust reaalsust. Ühendkuningriigi ametiasutused uurisid esimesena olukorda Anguillas ja näib, et uurimise põhjal muutsid Anguilla ametiasutused oma praktikat. Asjaomase arvete esitamise praktika muutmise tulemusena ei pidanud Ühendkuningriigi ametiasutused enam vajalikuks täiendavaid meetmeid võtta.

99. Selliseid väiteid ja sündmuste käiku arvestades on üsna keeruline nõustuda väidetega, mille kohaselt ei olnud Ühendkuningriigil kui liikmesriigil, kellel on tõepoolest erisuhe kõnealuse ÜMTga, mingit vastutust selle eest, et kaudselt kontrollida ja uurida lähemalt Anguilla ametiasutuste poolt väidetavalt toime pandud ÜMT otsuse võimalikke rikkumisi.

100. Samas ei ole reaalset vajadust seda küsimust lõplikult lahendada üsna lihtsal põhjusel: vastutuse küsimus lojaalse koostöö kohustuse mittetäitmise eest asjakohaste ennetus- ja kontrollimeetmete võtmata jätmise tõttu tekiks üksnes siis, kui oleks tuvastatud, et etteheidetav käitumine oli kõigepealt tõepoolest õigusvastane. Seega muutub juba väljapakutud ettepaneku kohaselt[69] vaidlusaluste EXP-ekspordisertifikaatide õigusvastane olemus esimeseks ja esialgseks sammuks koos vaidlusaluse rikkumisega põhjustatud konkreetse kahju olemasoluga.

b) Algne rikkumine

101. Minu arvates on Ühendkuningriik õigusega märkinud, et komisjon ei ole nõuetekohaselt tõendanud, et 1999. aastal väljastatud 12 EXP-ekspordisertifikaati, mis olid lisatud komisjoni hagiavaldusele, osutusid kehtetuks sel põhjusel, et Anguilla valitsus andis „täieliku või osalise tollimaksuvabastuse või selle tagastamise“.

102. Nagu komisjon kohtuistungil selgitas, põhineb hinnang, kas pärast 1998. aasta detsembrit „Corbise osutatud teenustele“ vastavad maksed kujutavad endast lubamatuid tagasimakseid, mis muudaksid asjaomased EXP-ekspordisertifikaadid õigusvastaseks, üksnes OLAFi järeldustel 2003. aasta aruandes.

103. Loomulikult ei ole kahtlust, et üldiselt on OLAFi aruanne tõendiks, mida Euroopa Kohus võib arvesse võtta. Sellise üldaruande ja teatud ekspordisertifikaatide õigusvastase väljastamise tõendamise vahele on siiski vaja argumente ja/või tõendusmaterjale. See vajadus ilmneb eelkõige seepärast, et kostjast liikmesriik on vastupidi Euroopa Kohtu menetluse ajal esitatud komisjoni väitele korduvalt vastu vaielnud asjaolule, et need sertifikaadid, mis on välja antud pärast arvete esitamise praktika muutmist detsembris 1998, on väljastatud õigusvastaselt.

68 ELL artikli 4 lõike 2 asjakohasuse kohta vt minu ettepaneku punkt 63 kohtuasjas C-395/17, komisjon *vs.* Madalmaad.

69 Vt eespool punktid 44 ja 87.

104. Sellest tulenevalt ei ole komisjon piisavalt tõendanud, et neid konkreetseid sertifikaate, mis on lisatud tema hagiavaldusele tema hüvitamise nõude toetuseks, tegelikult mõjutasid lubamatud tagasimaksed.

105. Kokkuvõttes ei ole komisjon tõendanud EXP-ekspordisertifikaatide väljastamise õigusvastasust pärast 1998. aasta detsembrit. Kuna kahju hüvitamise nõude aluseks olevat õigusvastasust ei ole tuvastatud, ei saa komisjoni hagi olla edukas ei kõnealuse kahju hüvitamise kui ka viivise maksmata jätmise osas.

106. Minu arvates võivad Euroopa Kohtu põhjendused Ühendkuningriigi vastu esitatud nõude kohta selles etapis lõppeda. Ent täielikkuse huvides ja ka Madalmaade vastu esitatud paralleelse hagi tõttu, kus need küsimused on veelgi olulisemad,[70] soovin lisada veel kaks lõppmärkust rikkumise piisavalt selge olemuse ja kahju määratlemise kohta käesolevas kohtuasjas.

c) Kas tegemist on piisavalt selge rikkumisega?

107. Igal juhul, isegi kui leitakse, et tegemist on „algse“ või potentsiaalselt „vahepealse“ õigusrikkumisega, oleks mul tõepoolest keeruline väita, et Ühendkuningriigi käitumise hindamisel käesolevas kohtuasjas oleks võimalik ületada piisavalt selge rikkumise künnis.

108. Poolte väited[71] ja käesoleva kohtuasja asjaolud näitavad,[72] et asjakohaste sündmuste toimumise ajal oli käimas vaidlus selle üle, mida kujutab endast tollimaksude „tagastamine“ ÜMT otsuse artikli 101 lõike 2 tähenduses. „Tagastamise“ mõiste selguse puudumine ilmnes veelgi ÜMT otsuse hilisema versiooni kaudu, millega kehtestati meetod selle hindamiseks, mida pidada ümberlaadimise korra alusel lubatud riigi rahaliseks abiks.[73]

109. Selguse puudumine selle kohta, mida loeti „tagastamiseks“ asjaomasel ajal, välistab järelduse, et Ühendkuningriigi poolt toime pandud väidetav rikkumine jõuaks piisava raskuse astmeni. Tõepoolest, „piisavalt selge rikkumise“ tuvastamisel arvesse võetavad tegurid hõlmavad rikutud õigusnormi selgust ja täpsust, kas õigusnormi rikkumine oli vabandatav või vabandamatu või asjaolu, et ELi institutsiooni suhtumine võis kaasa aidata asjaomasele tegematajätmisele.[74]

110. Lõpuks, kui – nagu eespool soovitatud[75] – käesoleva kohtuasja asjaolude põhjal ei tundu, et Ühendkuningriigil ei olnud õigust tegutseda seoses Anguilla ametiasutuste poolt põhjustatud ÜMT otsuse võimalike rikkumiste kontrollimise ja lähemalt uurimisega, peaks samu asjaolusid võtma arvesse ka sama liikmesriigi kasuks. Tuleb tunnistada, et asjaomane liikmesriik tegutses suhteliselt kiiresti pärast seda, kui oli avastanud Anguilla ekspordisertifikaatidega seotud võimalikud probleemid. Ta uuris asja ja teavitas nii komisjoni kui ka muid liikmesriike, seega ei soodustanud ega suurendanud liikmesriik (oma tegevusetuse või hooletusega) rikkumist, mida oleks võinud siis pidada piisavalt selgeks.

70 Kohtuasi C-395/17 komisjon *vs*. Madalmaade Kuningriik.

71 Vt eespool punkt 90. OLAFi 2003. aasta aruandes viidatakse ka ebakindlale tõlgendusele selle kohta, mida võiks pidada „tollimaksude tagastamiseks“. Samuti näitas 1999. aasta UCLAFi teatis vajadust ÜMT otsuse artikli 101 tõlgendamise järele. Samuti näitavad poolte esitatud tõendid seda ebakindlust, näiteks ÜMT otsuse artikli 7 lõike 3 kohase partnerluse töörühma 1. detsembri 2003. aasta koosoleku protokolli kavand.

72 Vt eespool punktid 15 ja 16.

73 Nõukogu 27. novembri 2001. aasta otsuse 2001/822/EÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Ühendusega (EÜT 2001, L 314, lk 1; ELT eriväljaanne 11/038, lk 319) artikli 36 lõige 2. (2001. aasta ÜMT otsus). Selles sättes on sõnaselgelt öeldud, et abi „tuleb anda vabasse ringlusse lastava kauba transpordi toetamise kujul, mis hõlmab ka ümberlaadimiskorraga seoses tekkivaid seaduslikke jooksvaid kulusid“. Selles sättes mainitakse ka sõnaselgelt, et ÜMT ametiasutuste taotlusel kutsutakse artikli 7 lõike 3 kohane partnerluse töörühm kokku, et lahendada ümberlaadimiskorra haldamisega seoses tekkivaid probleeme. Selguse puudumist eelmises ÜMT otsuses on tunnistatud, sest vastavalt selle otsuse põhjendusele 15 „[tuleks] sellise kauba, mis ei pärine ÜMTdest, kuid on seal vabas ringluses, ümberlaadimise korda täiendada ja selgitada, et tagada ettevõtjatele ja ametkondadele läbipaistev ja kindel õiguslik raamistik“.

74 Vt eespool punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika.

75 Vt eespool punkt 98.

111. Selle tulemusena, isegi kui EXP-ekspordisertifikaatide õigusvastasus asjaomasel perioodil oleks tuvastatud, *quid non* (mis ei ole tõsi) praeguses etapis, ei ületa Ühendkuningriigile omistatud liidu õiguse rikkumine piiri, mille puhul oleks tegemist piisavalt selge liidu õiguse rikkumisega, et võiks tekkida rahalise kahju hüvitamise kohustus.

2. Kahju suuruse kindlakstegemine ja põhjuslik seos

112. Ühendkuningriik on väitnud, et komisjon ei ole selleks, et tõendada põhjusliku seose esinemist ÜMT otsuse väidetava rikkumise ja Itaalias tekkinud kahju vahel, viinud Anguilla valitsuse tehtud konkreetseid maksuvabastusi ja tagasimakseid vastavusse Itaalia ametiasutustele esitatud tuvastatud EXP-ekspordisertifikaatidega. Ühendkuningriik on väitnud ka seda, et komisjon ei ole tõendanud asjaolu, mille kohaselt põhjustasid kõnealused EXP-ekspordisertifikaadid omavahendite kaotuse, sest muu hulgas ei ole komisjon esitanud tõendeid selle tõendamiseks, et kogu mõjutatud import vastab sarnaste juhtumite korral kohaldatavas otsuses REC 03/2004 kehtestatud kriteeriumidele.

113. Need puudujäägid komisjoni argumentides, millele Ühendkuningriik viitas, ei ole seotud mitte üksnes kahju tõendamise ja selle suuruse kindlakstegemisega, vaid ka põhjusliku seose küsimusega. Need tulenevad osaliselt selguse puudumisest seoses täpse rikutud õigusliku kohustuse ja sellest tuleneva õigusrikkumisega,[76] ent paljastavad osaliselt ka täiendavaid probleeme. Enne kohtueelset menetlust ja selle ajal toimunud sündmused selgitavad selles hagis kahju tõendamise ja selle suuruse kindlakstegemisega tekkinud probleeme.

114. Komisjon nõudis 27. septembri 2010. aasta kirjas Ühendkuningriigilt 2 670 001,29 euro suurust summat, mis põhines Itaalia esitatud teabel otsuste REM 03/2004 ja REC 03/2004 kohaldamise kohta. Alles 2015. aastal, olles esitanud põhjendatud arvamuse, ja pärast seda, kui Ühendkuningriik oli korduvalt teatanud, et dokumendid puuduvad, palus komisjon Itaalia ametiasutustel esitada tollideklaratsioonide üksikasjad. See täiendav nõue teabe esitamiseks paljastas eelmiste hindamiste ebatäpsused, sest uue teabe põhjal tuvastas komisjon, et Ühendkuningriigilt nõutav summa oli 1 500 342,31 eurot.

115. Tunnistades, et OLAFi 2003. aasta aruanne ei sisaldanud piisavalt andmeid kahju suuruse kindlakstegemiseks ja kõnealuse summa kontrollimiseks, lisas komisjon oma hagiavaldusele mitu dokumenti: Itaalia poolt sisse nõudmata tollimaksude loetelu, Anguilla väljastatud ekspordisertifikaadid koos tollideklaratsioonidega impordi kohta Itaaliasse ja Itaalia ametiasutuste poolt komisjonile edastatud arved.

116. Euroopa Kohtu nõudmisel püüdis komisjon täpsustada, kuidas olid need dokumendid üksteisega seotud. Komisjon kinnitas siiski, et esitatud kinnitused ja dokumentaalne tõendusmaterjal ei hõlmanud summasid, mis vastasid igale imporditoimingule, mille suhtes oli komisjon esitanud hagi.

117. Kohtuistungil väitis komisjon, et ta ei ole kohustatud tõendama Anguilla ametiasutuste tehtud tagastamiste ja konkreetsete EXP-ekspordisertifikaatide vahelist vastavust ning et tal ei ole tõendamiskohustust seoses tollimaksude (täieliku või osalise) tagastamise tõendamisega. Samuti ei peaks ta olema kohustatud kontrollima Itaalia poolt vastu võetud maksude vähendamist käsitlevaid otsuseid. Komisjon tugineb oma argumendis süstemaatilistele kaalutlustele, mis põhinevad tolliliidu toimimisel. Kogumata summade hindamine on komisjoni arvates selle liikmesriigi ülesanne, kus kahju tekkis, ja see liikmesriik ei ole kohustatud kõikidel juhtudel toimikuid komisjonile edastama.

76 Vt eespool punktid 101–105.

118. Kui mitte käsitada ELTL artikli 258 kohast rikkumismenetlust ja eelkõige sellega hõlmatud varjatud Euroopa Liidu poolset hüvitamise nõuet liikmesriigi vastu (üsna ühepoolse) õigusliku impressionismi seansina, pean tõdema, et olen komisjonist selles küsimuses täiesti erineval arvamusel. Komisjonil lasub hagejana tõendamiskoormis. Kui komisjon soovib teatava summa hüvitamist liikmesriigi väidetava konkreetse õigusrikkumise eest, peab ta tõendama nii õigusrikkumist kui ka põhjendama taotletavaid summasid ning tõendama mõlema vahelist põhjuslikku seost.

119. Lisaks näitab see sündmuste jada eespool üldiselt kirjeldatud probleeme ka praktikas:[77] liikmesriigi poolt omavahendite süsteemi alusel tehtud hinnangute ja konkreetsete summade arvutuste automaatset kohaldamist ei saa aktsepteerida kahju tõendamise ja selle suuruse kindlakstegemise asendajana vastavalt hüvitamiskohustuse kindlaksmääramise nõuete asjakohastele standarditele.

VI. Kohtukulud

120. Kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Ühendkuningriik on taotlenud kohtukulude hüvitamist komisjoni poolt ja viimane on kohtuvaidluse kaotanud. Seega tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.

121. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad menetlusse astunud liikmesriigid oma kohtukulud ise. Seega tuleb Madalmaade Kuningriigi kohtukulud jätta tema enda kanda.

VII. Ettepanek

122. Esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. jätta hagi rahuldamata;

2. mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt;

3. jätta Madalmaade Kuningriigi kohtukulud tema enda kanda.

77 Vt eespool punktid 74–84.